

# INTRODUÇÃO

António Francisco

Esta é a sétima edição da série “Desafios para Moçambique” do IESE, iniciada em 2010, com o objectivo de contribuir para a análise e debate público de desafios económicos, sociais e políticos considerados relevantes. O livro contém 14 artigos, organizados em quatro partes: Política, Economia, Sociedade e Moçambique no Mundo. À semelhança da terceira edição (2012), na preparação da presente edição os coordenadores consideraram pertinente convidar os autores a relacionarem os seus artigos com uma temática principal. A temática escolhida foi o “Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2015-2019”, aprovado no início de 2015, com base no Manifesto Eleitoral do Partido Frelimo, sufragado nas eleições gerais de 15 de Outubro de 2014. Como se pode verificar através da leitura dos artigos, a referência utilizada foi meramente indicativa, sem qualquer pretensão de se aproveitar a oportunidade para uma avaliação sistemática da presente governação. Tal como na edição de 2012, procura-se relacionar a pesquisa realizada pelo IESE com as grandes temáticas e desafios que o programa económico e social governativo aborda, identificando as questões e contribuições que essa pesquisa faz para os desafios do desenvolvimento nacional.

Em conformidade com a missão do IESE, o livro privilegia o pluralismo de abordagens analíticas, metodológicas e políticas, num claro reconhecimento que o conhecimento disponível depende dos paradigmas e metodologias utilizadas no tratamento da informação disponível. É evidente, para os leitores familiarizados com as edições anteriores, que a palavra “desafios” no título desempenha um papel central no pensamento crítico. Escusado será dizer que o termo “desafio” não é usado como eufemismo ou substituto (politicamente correcto) de termos que reconheçam explicitamente erros, situações negativas, recuos, retrocessos ou ainda expectativas ilusórias. Tal opção violaria o espírito essencial do pensamento crítico. É extremamente difícil, para não dizer impossível, contribuir para o progresso, se o desafio não for percebido como algo positivo, construtivo e optimista; um estímulo de referência na procura incessante de soluções para os problemas existentes, com vista a ampliar um conhecimento cada vez mais realista e competente, em prol da melhoria de condições da vida individual e colectiva.

Esta publicação surge num momento particularmente conturbado da sociedade moçambicana, mas de modo algum inédito na sua história. Não é inédito porque nas quatro últimas décadas do Século XX, Moçambique enfrentou crises político-militares e económico-financeiras de inusitada complexidade e impacto na vida dos moçambicanos. Cada crise tem as suas próprias características, enredos, perturbações, perplexidades, incertezas, confusão, pânico e sofrimento. Uma das mais comuns imprudências perante qualquer tipo de crise, é a crença que não passa de um episódio passageiro, irrelevante e de menor importância. Seria imprudente, para não dizer irresponsável, desvalorizar o significado e a dimensão das actuais crises, comparativamente às anteriores. Seria como recomendar a uma pessoa diagnosticada com um tumor maligno, que o melhor é ignorar a sua gravidade, na expectativa que se não lhe prestarmos atenção o tempo encarregar-se-à de convertê-lo num tumor benigno.

A crise político-militar que Moçambique vive desde 2013 revela que o legado histórico de recurso à violência armada na busca de soluções para divergências e conflitos iminentemente políticos está longe de ser um problema do passado. Moçambique conquistou a sua independência nacional após dez anos de luta armada de libertação nacional contra a ocupação estrangeira imposta por Portugal. Após a independência, em 1975, o Estado recém-independente viu-se confrontado com um novo conflito político-militar que durou cerca de 16 anos. A duração deste segundo conflito é provavelmente dos poucos aspectos que merece amplo consenso, entre as partes beligerantes, bem como observadores e analistas, mais ou menos imparciais. Existe todavia, um outro aspecto, certamente mais importante do que a duração do conflito, que também granjeia amplo consenso, se não for explícito, pelo menos implícito. Tanto os que a apelidam de “guerra de desestabilização”, assim como os que a apelidaram de “guerra civil”, ou “guerra dos 16 anos”, reconhecem que a paz só foi possível quando as forças beligerantes acordaram instituir um Estado de Direito Democrático, alicerçado nas fundamentais estruturas da democracia, da separação dos poderes, da liberdade política e da consagração efectiva dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Volvidas duas décadas de relativa paz e estabilidade política, a partir de 2013 temos sido forçados a reconhecer que o regime político prevalecente tornou-se incapaz de garantir um ambiente democrático e pluralista, bem como uma concorrência política pacífica e saudável entre as principais forças políticas. Ao longo do tempo, em vez de instituições capazes de contribuir para uma sociedade politicamente tolerante, competitiva e inclusiva, um crescente número de cidadãos sentem-se excluídos, violentados e cada vez mais ressentidos e incomodados com o regime político prevalecente.

O actual conflito político-militar é um testemunho de que a reconciliação pós-guerra civil, amplamente retratada internacionalmente como exemplo de sucesso em África, era mais aparente do que efectiva. Esta constatação poderá ser melhor compreendida através dos três primeiros artigos que integram a secção “Política”. O primeiro artigo aborda a relevância e o

significado de um dos slogans centrais no discurso político moçambicano, desde a luta pela independência: “Unidade Nacional”. No PQG 2015-2019, “Consolidação da unidade nacional, da paz e da soberania” surge como a primeira de cinco prioridades do Governo. O autor defende que ao contrário do que se esperava do novo Governo, saído das eleições de Outubro de 2014, a questão da Unidade Nacional voltou a ter o seu fundamento na própria Frelimo, numa perspectiva centralista do controle do Estado, em que a diversidade apenas é aceite na medida em que não ameaça o poder instalado.

O segundo artigo da secção “política” debate as dinâmicas de paz e conflitos em Moçambique, questionando: “Para onde vamos?”. Tendo em conta o recrudescimento da instabilidade político-militar, para as proporções observadas no primeiro semestre do corrente ano, a indagação “para onde vamos?”, está longe de ser gratuita ou meramente retórica. Ela reflecte a crescente apreensão dos cidadãos, quanto ao risco de que o actual conflito-militar, por enquanto reportado como uma guerra de baixa intensidade, se converta numa guerra civil de alta intensidade. Não será exagero considerar este como o maior desafio às aspirações de uma paz e unidade nacional verdadeira e efectiva, em vez de aparente e temporária.

O terceiro e último artigo da secção “política” analisa os desafios da democracia e municipalização em Moçambique, decorrentes da experiência do gradualismo, participação local e gestão de serviços básicos. O artigo argumenta que a forte dependência dos municípios em relação às transferências do Estado central e às doações externas, por um lado, e a forte influência das máquinas partidárias sobre os eleitos, por outro, enfraquecem os mecanismos de prestação de contas a nível municipal. Este facto prejudica a consciência da cidadania municipal e reduz a capacidade de monitoria e acção pro-activa dos munícipes sobre os seus representantes municipais, com vista a maior participação dos munícipes e melhoramento dos serviços públicos prestados.

A nível económico e financeiro, no último meio século Moçambique viveu uma sucessão de graves crises estruturais, nas quais instabilidade macroeconómica e elevado endividamento público assumiram centralidade e destaque. O IV Plano do Fomento (1974) da Administração colonial, o Plano Prospectivo Indicativo, PPI (1980), o Programa de Reabilitação Económica, PRE (1987), e o Plano de Acção de Redução da Pobreza Absoluta, PARPA (2000), explicita ou implicitamente reconheceram as causas estruturais dos desequilíbrios macroeconómicos e do endividamento público, nomeadamente a expansão do investimento e do tecido produtivo ancorado na poupança externa, e em particular elevada dependência de importações, incapacidade de desenvolver ligações e articulações internas na economia e uma base de exportação muito limitada e dependente de produtos primários para mercados voláteis.

Nas três últimas décadas duas crises de dívida pública colocaram Moçambique em risco iminente de incumprimento e falência; ou seja, incapacidade de o país honrar os seus compromissos com os credores internacionais, forçando o Governo a renegociar e reestruturar a dívida, parcial ou totalmente. O primeiro episódio de quase falência por causa da dívida soberana moçambicana

manifestou-se em meados da década de 1980, mais precisamente em 1984. Acabou por ser evitada ou controlada na sequência da adesão de Moçambique às Instituições de Bretton Woods (1984-87) e, em particular, da introdução de um programa de ajustamento estrutural da economia moçambicana que ficou conhecido por Programa de Reabilitação Económica (PRE) (1987). Um vasto programa de reformas legislativas e administrativas, implementado em estreita colaboração com o Fundo Monetário Internacional (FMI), com o objectivo de inverter o declínio da produção, reduzir os desequilíbrios financeiros internos, nomeadamente o défice da balança de pagamentos e estabelecer as bases para um crescimento económico positivo e rápido.

A segunda crise de dívida pública revelou-se inevitável, uma década após a primeira. No último quinquénio do século passado, ficou evidente que a dívida acumulada por Moçambique era e insustentável. A solução encontrada para esta crise de endividamento surgiu em 1998, por via da qualificação de Moçambique para o reescalonamento da dívida, no âmbito da iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPC) e de Alívio da Dívida Multilateral (MDRI). À semelhança do que aconteceu na sequência da crise de dívida anterior, o Governo e um conjunto de parceiros multilaterais e bilaterais internacionais acordaram introduzir um novo programa de reformas, os chamados Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) do FMI, cuja versão nacional ficou conhecida por Plano de Acção de Redução da Pobreza Absoluta (PARPA, 2000). Para além da sua afirmação explícita contra a pobreza absoluta, o PARPA nada de substantivo ofereceu para se evitar que depois da reestruturação, que envolveu um substancial perdão da dívida, Moçambique reiniciasse um novo ciclo vicioso de endividamento público, tendencialmente insustentável. Na sequência da iniciativa HIPC, o stock de dívida foi reduzido para o nível em que o serviço correspondente foi considerado sustentável, do ponto de vista fiscal, de acordo com critérios definidos internacionalmente; mas não tardou que um novo ciclo de endividamento surgisse na segunda metade da primeira década do corrente século XXI. Entre 2005 e 2015, o governo de Moçambique apostou no programa de investimento mais ambicioso da história de Moçambique, assente na mobilização de capital privado externo, com enfoque particular nos recursos naturais estratégicos. Um novo programa de despesa pública emergiu, paralelamente ao apoio através da ajuda internacional, que começou a revelar-se esgotado, desta feita virado para financiamentos comerciais, domésticos e externos. Entretanto, no primeiro semestre do corrente ano de 2016, Moçambique viu-se subitamente confrontado com um escândalo de avultados endividamentos ocultos, realizados em 2013 e 2014. Endividamentos reconhecidamente realizados à margem da Constituição da República, dos dispositivos legais e orçamentais internos, e violando os acordos de parceria entre o Governo e os seus parceiros internacionais, o que provocou a interrupção em Abril passado, da cooperação e do apoio financeiro dos doadores bilaterais e multilaterais ao Orçamento do Estado

Irá a actual crise de dívida soberana revelar-se tão ou mais grave do que os dois episódios de crises de dívida pública anteriores? Por mais que se queira acreditar ou desejar que não, numa

altura em que o conteúdo e os detalhes do pacote de medidas a implementar para fazer face à crise da dívida, e não só, são ainda desconhecidos, o mais prudente é evitar tentar profetizar o que será o futuro. Convém referir que crises económicas e financeiras, num sentido mais amplo, não devem ser confundidas, muito menos reduzidas a crises de dívida pública ou outras de tipo financeiro (e.g. bancárias, de inflação e de câmbio). Isto fica claro, no conjunto de seis artigos que integram a segunda parte deste livro, “Economia”, onde a questão da dívida pública é abordada como parte de uma vasta diversidade de desafios económicos, tais como: inflação, dilemas da industrialização, a questão das pequenas e médias empresas (PMEs), a cultura do trabalho, emprego e estrutura produtiva.

O primeiro artigo apresenta uma perspectiva macro-económica sobre a inflação e pobreza, no contexto do desenvolvimento em África, particularmente na Tanzânia e em Moçambique. O artigo defende a pertinência de se voltar a colocar em debate as inter-relações macro entre produtividade, rendimentos salariais e emprego, para lidar com a dinâmica da pobreza e da desigualdade nas economias em desenvolvimento em geral e em Moçambique em particular. Não é apenas uma questão de garantir salários e condições de trabalho dignos para os trabalhadores, mas também de garantir a viabilidade da produção assente em mão-de-obra intensiva fora da agricultura sem que se torne um vazadouro para os trabalhadores pobres.

O segundo artigo da secção económica analisa a estrutura da dívida pública em Moçambique e sua relação com as dinâmicas de acumulação. Tomando em consideração a relevância atribuída à dívida pública no PQG 2015-19, o artigo olha para a actual dinâmica da dívida e para as perspectivas de endividamento público e discute o que estas indicam em termos de direcções da economia. O argumento principal do artigo é que, mais do que o problema da sustentabilidade fiscal, a análise da dívida pública deve incluir o seu papel estruturante.

O terceiro artigo da secção económica discute os dilemas de industrialização num contexto extractivo de acumulação de capital. Toma como questão de partida, como é que a investigação já publicada sobre a economia política do crescimento e transformação económica em Moçambique pode ajudar o debate sobre a industrialização? Uma questão decorrente da atenção que o PQG 2015-19 atribui à industrialização, definida, a par com a agricultura, como vector de transformação económica por via da resolução dos desafios e obstáculos, que impedem o desenvolvimento. Em vez de imaginar uma economia formada por partes dissociadas, que, embora se relacionem, são independentes, com a sua própria história e narrativas e com as suas próprias regras, o artigo trata a economia como uma totalidade, com uma única narrativa a ligar os diferentes elementos, tentando explicar coerentemente as tensões e os aparentes paradoxos que a caracterizam. Neste contexto, o artigo questiona se industrialização é, como tratada no PQG, um vector externo de mudança da economia ou, ao contrário disso, é ela própria estruturada pelos problemas de acumulação e, nesta perspectiva, o resultado, e não um instrumento, da transformação económica possível.

O quarto artigo da secção económica interroga a centralidade atribuída às pequenas e médias empresas (PMEs) no PQG 2015-2019, através de uma problematização crítica desta abordagem. As PMEs têm tido um tratamento privilegiado na literatura sobre desenvolvimento económico, mesmo quando, intencionalmente ou não, as políticas de desenvolvimento não as favorecem. Os programas económicos continuam, na prática, a priorizar grandes projectos de investimento intensivo em capital e os resultados práticos são diferentes da retórica. Argumentos a favor das PMEs vêm de quase todos os quadrantes e, frequentemente, o insucesso económico é atribuído à não promoção de PMEs, do mesmo modo que, por derivação, a cura do insucesso requer a promoção de tais empresas. O artigo demonstra a falácia de usar escala como foco de estratégia de desenvolvimento, bem como a importância de compreender as dinâmicas e estratégias competitivas e de cooperação das firmas dentro de contextos económicos específicos, devendo, por isso, a política pública focar nos processos de competição, cooperação e emergência de firmas e não na escala.

O quinto artigo da secção económica debate a problemática da produtividade agrícola, o planeamento e a cultura do trabalho em Moçambique, uma preocupação constante da planificação do desenvolvimento em Moçambique, nomeadamente no último Plano Quinquenal do Governo (PQG). O artigo questiona o significado de cultura do trabalho e os pressupostos sobre a produtividade agrícola que subjazem à utilização do conceito de «falta de cultura do trabalho». Por outro lado, o artigo defende que o próprio conceito bloqueia a identificação de formas de intervenção governamental que possam promover a produtividade do trabalho nas diversas formas de produção agrícola em Moçambique.

O sexto e último artigo da secção económica aborda a problemática do emprego e as condições sociais de trabalho nas agro-indústrias. Argumenta que há uma contradição entre a geração de emprego e a melhoria das condições sociais do trabalho nas agro-indústrias. Esta contradição é explicada pelo tipo de estrutura produtiva extractiva prevalecente, em que a rentabilidade das empresas é garantida pela residualização da força de trabalho, em processos produtivos focados na produção primária para exportação, na obtenção de vastas extensões de terra e acesso a água a baixo custo, acesso a uma reserva de força de trabalho barata, responsável pelos custos da sua própria reprodução. Este tipo de estrutura produtiva gera uma estrutura de emprego e condições sociais de trabalho não consistentes com os objectivos da legalidade laboral e segurança social. O emprego gerado é essencialmente sazonal, inseguro, mal pago e desenvolvido em condições precárias. Por sua vez, a estrutura de emprego e as condições sociais do trabalho que emergem desta estrutura extractiva têm implicações no tipo e na qualidade da força de trabalho que se cria, na produtividade e no tipo de estrutura económica futura.

A terceira parte do livro, composta por três artigos, é consagrada às questões de “sociedade”. O primeiro artigo debate a estratégia de crescimento económico em Moçambique, defendendo que a estratégia económica prevalecente a longo prazo tem sido maximizar a substituição da

poupança interna pela poupança externa. O artigo indaga e responde ainda à questão colocada no título, “desta vez é diferente?”. Por enquanto, tudo indica que não, defende o autor. Qual é o problema da actual estratégia? Gera crescimento económico, graças ao financiamento principalmente proporcionado pela poupança externa, mas não tem criado uma base minimamente sólida para o desenvolvimento económico e protecção social. Porquê? No primeiro ano da presidência de Filipe Nyusi, o Governo Moçambicano procurou dar continuidade à estratégia de crescimento económico em curso há várias décadas. Pelo seu conteúdo, este texto podia ter sido incluído na secção anterior, mas optou-se por colocá-lo nesta secção social, em parte para manter maior equilíbrio na distribuição dos textos pelas secções e, por outro lado - e certamente mais relevante - porque a indagação sobre a estratégia de crescimento económico é tão relevante e pertinente numa secção sobre desenvolvimento económico, como numa que trata do desenvolvimento social e humano.

O segundo artigo da secção “sociedade” discute as relações rural-urbano, transferências pessoais e políticas públicas, numa análise a partir de populações residentes na cidade de Maputo. Depois de considerar as múltiplas relações estabelecidas entre a cidade e o campo, o artigo centra-se na importância das transferências pessoais das populações migrantes para a melhoria da qualidade de vida das comunidades de origem, ou para o desenvolvimento rural. A partir de um estudo acerca das relações estabelecidas pelas populações residentes na cidade de Maputo com os seus contextos rurais de origem, o artigo destaca a dimensão dos fluxos financeiros envolvidos, assim como as suas formas de aplicação. Defende a importância do fortalecimento das relações entre o campo e a cidade, sobretudo através da melhoria das condições de transporte e de comunicação, da criação de condições para escoamento da produção, ou de projectos de agro-processamento que possibilitem a criação de emprego (agrícola ou não agrícola), em particular em áreas de grande concentração de populações migrantes.

O terceiro e último artigo da secção “sociedade” discute o desafio da gentrificação na cidade de Maputo, ou seja, a ocupação e transformação paulatina dos bairros pobres, de classes trabalhadoras, por pessoas de classe média-alta, que os transformam em bairros e residências modernos e caros. Toma como referência de análise o sistema habitacional, com destaque para a Política Social de Habitação e a exclusão social. O artigo argumenta que a complexidade e onerosidade do actual sistema de habitação e a ambiguidade da política de habitação contribuem positivamente e de forma indirecta para a gentrificação e, sucessivamente, para a exclusão e marginalização social das famílias de baixa renda. Eventualmente, isto afecta negativamente o desenvolvimento do capital humano moçambicano.

A quarta e última parte do livro, sobre “Moçambique no mundo”, possui dois artigos. O primeiro artigo da parte “Moçambique no mundo” discute a maneira e as razões que levam as organizações da sociedade civil moçambicanas (OSCM) a serem críticas do programa Pro-Savana, o programa trilateral de desenvolvimento agrícola brasileiro-japonês-moçambicano

mais ambicioso e mediático do Brasil e do Japão, na história recente da sua cooperação internacional em projectos de desenvolvimento em África. Mais do que qualquer outro mega-projecto, a crítica ao ProSavana tem a particularidade de envolver um número significativo de organizações internacionais da sociedade civil, sobretudo do Japão e do Brasil, o que tem contribuído para dar maior visibilidade e internacionalização à contestação.

O último texto discute a relevância dos dilemas, lições e focos de luta da recente crise económico-financeira da Grécia para Moçambique. O autor defende que desde a última proclamação do “fim da história”, ou profecia do triunfo final do neoliberalismo, não se assistia a um debate tão intenso, à escala mundial, sobre opções sociais de classe acerca da análise do passado, as possibilidades e acções do presente e as esperanças sobre o futuro. Poucos assuntos mobilizaram tanto debate, foco de acção e solidariedade internacional. A história volta a estar viva, e regressa com “desejo de vingança”. Surpreendentemente, argumenta o autor, parte da opinião pública moçambicana não se alheou deste assunto e as redes sociais e os órgãos de comunicação social foram inundados de debates à esquerda e à direita. A experiência da Grécia tem paralelos e lições importantes para Moçambique, especialmente nesta fase de crise económica aguda, tanto no que diz respeito à natureza da crise (em que o Estado se endividou protegendo ou promovendo processos de centralização e concentração de capital), como no que diz respeito ao debate sobre as soluções, quem as paga e quem é resgatado. Esta é uma oportunidade de focar o debate doméstico em questões fundamentais das opções económicas, aprendendo três lições: há alternativas, são de classe e são internacionais.

À medida que as crises se têm agravado e se torna inglório negar e escamotear a sua importância, o pensamento crítico tem sido visto por actores do actual regime político como um agente negativo, pessimista e perturbador do *status quo*. Isto é irónico, por dois motivos. Por um lado, muitos dos que passaram a rejeitar o pensamento crítico, num passado não muito distante exaltavam a importância da “crítica” e da “auto-crítica” para o progresso, tanto individual como colectivo.

É extremamente difícil perceber como é que os defensores do estado actual de coisas, tão avessos que se tornaram ao recurso à crítica na busca de melhores explicações e soluções para os problemas enfrentados, esperam ser levados a sério quando se declaram protagonistas da “força da mudança”. Na verdade, é preocupante que aqueles que hoje desvalorizam e desaprovam o pensamento crítico tenham passado a acreditar que uma sociedade entevada por normas, costumes, instituições e opções retrógradas, merece ser fomentada e priorizada, em detrimento de ideias novas, criativas, críticas e animadas pela convicção que a disponibilização e acesso à informação é a melhor forma de alcançar a verdade objectiva, ingrediente crucial na confiança indispensável para que haja progresso na resolução dos problemas e desafios na vida.